

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ”Makroregionalt samarbete – Att tillämpa Östersjöstrategin på andra makroregioner i Europa” (förberedande yttrande)

(2009/C 318/02)

Föredragande: **Michael SMYTH**

Den 18 december 2008 bad EU-minister Cecilia MALMSTRÖM på det svenska ordförandeskapets vägnar Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att utarbeta ett förberedande yttrande om

”Makroregionalt samarbete – Att tillämpa Östersjöstrategin på andra makroregioner i Europa”

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen samt ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 11 september 2009. Föredragande var Michael SMYTH.

Vid sin 456:e plenarsession den 30 september–1 oktober 2009 (sammanträdet den 30 september) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande:

1. Slutsatser

1.1 EESK stöder syftet med de fyra utmaningar som kännetecknar Östersjöstrategin: att öka välbefindandet i regionen, att göra regionen till ett säkert och tryggt område, att skapa en hållbar miljö och att öka tillgängligheten och attraktionskraften.

1.2 EESK inser vikten av de samråd som ägde rum före det slutliga utarbetandet av strategin och den roll som arbetsmarknadens parter och andra berörda parter spelade under processen. EESK betonar på nytt den viktiga roll som det organiserade civila samhället spelar vid genomförandet av Östersjöstrategin och upprepar sitt stöd för att det inrättas ett forum för det civila samhället i Östersjöområdet, vilket kan bidra till att det civila samhället inkluderas i vidareutvecklingen av strategin.

1.3 EESK välkomnar den handlingsplan bestående av 15 prioriterade åtgärder som ingår i strategin. Ansvaret för att genomföra varje åtgärd ligger hos en medlemsstat i Östersjöområdet.

1.4 Östersjöstrategin har både starka och svaga sidor. Strategins främsta styrka är att den täcker ett mycket omfattande område och att den regelbundet kommer att ses över av kommissionen och Europeiska rådet. Strategins svagheter beror på att den är komplex och på eventuella svårigheter som rör styrningen i samband med genomförandet. Strategin omfattar ansvarsområden från 21 generaldirektorat, åtta medlemsstater och Ryssland. Med tanke på strategins fyra utmaningar, 15 prioriterade åtgärder och många övergripande åtgärder kan dess kärna beskrivas som ”komplicerad, variabel geometri” och detta kan innebära att strategin inte går att genomföra. EESK anser att alla till buds stående medel ska användas för att förenkla styrmekanismerna för genomförandet av strategin.

1.5 EESK har en viktig roll att spela när det gäller att lägga grunden till en god samarbetsanda när strategin vidareutvecklas och genomförs. Inrättandet av ett forum för det civila samhället i Östersjöområdet är ett steg på vägen mot att det organiserade civila samhället ges inflytande över hur strategin ska utvecklas i framtiden.

1.6 Östersjöstrategin är en stor utmaning för EESK i allmänhet och för EESK:s kommittémedlemmar från Östersjöområdet i synnerhet. Strategin innebär att de måste ta initiativet som företrädare för det organiserade civila samhället när strategins framtida utveckling diskuteras inom ramen för forumet för det civila samhället. Eftersom Östersjöstrategin ska tillämpas under många år är det av största betydelse att det inrättas en permanent arbetsgrupp inom EESK, så att kommittén kan delta på ett effektivt sätt i vad som kan komma att bli en modell för makroregionalt samarbete i hela Europeiska unionen.

2. Inledning

2.1 Frågan om makroregionalt samarbete har blivit allt viktigare på senare tid. Inom EU anser man nu att makroregioner i hög grad kan bidra till sammanhållningspolitiken och till arbetet med att uppnå jämförbara utvecklingsnivåer i unionens medlemsstater. Det förekommer redan olika former av makroregionalt samarbete inom EU. Visegradgruppen, som omfattar Tjeckien, Ungern, Polen och Slovakien, är ett exempel på den satsning som dessa centraleuropeiska länder har gjort för att samarbeta på olika områden av gemensamt intresse, inspirerade av den europeiska integrationstanken⁽¹⁾. På senare tid, 2008, blåstes nytt liv i partnerskapet EU–Medelhavslanderna, som tidigare gick under namnet Barcelonaprocessen, vid toppmötet för Medelhavet i Paris. Detta partnerskap omfattar Europeiska unionens samtliga 27 medlemsstater och 16 samarbetsländer i södra Medelhavsområdet och Mellanöstern. Dess syfte är att ta itu med gemensamma problem såsom föroreningar till havs och sjöfartssäkerhet, energifrågor och näringslivsutveckling⁽²⁾.

⁽¹⁾ <http://www.visegradgroup.eu/>

⁽²⁾ http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/index_en.htm

2.2 I november 2006 antog Europaparlamentet en resolution om att utarbeta en Östersjöstrategi. Denna strategi för den berörda makroregionen kring Östersjön antogs av kommissionen den 10 juni 2009 och överlämnades till Europeiska rådet den 19 juni 2009. Det svenska ordförandeskapet kommer att leda fortsatta diskussioner om strategin fram till det att den antas av rådet i slutet av oktober 2009. Detta förberedande yttrande har utarbetats på begäran av det svenska ordförandeskapet eftersom Östersjöstrategin är en viktig del av dess arbetsprogram. Syftet med detta yttrande är att analysera den föreslagna Östersjöstrategin, dess förberedelser, struktur och handlingsplan ur det organiserade civila samhällets perspektiv. Yttrandet bygger vidare på den analys som gjordes i EESK:s nyligen antagna yttrande om "Östersjöområdet: Det organiserade civila samhällets roll för förbättrat regionalt samarbete och en regional strategi" ⁽¹⁾.

2.3 Anledningen till att man efterlyst en Östersjöstrategi är att man ansett det vara viktigt att få till stånd en ökad och effektivare samordning mellan Europeiska kommissionen, medlemsstaterna, regionerna, lokala myndigheter och andra berörda parter, så att olika program och politiska åtgärder kan tas till vara på ett effektivare sätt. Östersjön är en av de mest trafikerade sjöfartsregionerna i världen, och med störst trängsel, vilket framgår av den kartläggning av dagliga fartygsrörelser som publiceras i bilagan till detta yttrande. Östersjöområdet omfattar åtta medlemsstater kring Östersjön (Finland, Sverige, Danmark, Tyskland, Polen, Estland, Lettland och Litauen) samt Ryssland. När Europeiska rådet uppmanade kommissionen att utarbeta strategin beslutade man att strategins utrikespolitiska aspekter bör kopplas till den nordliga dimensionen ⁽²⁾. EESK stöder tanken med att utarbeta en makroregional utvecklingsstrategi som omfattar samtliga Östersjöstater.

2.4 Den process som ledde fram till utvecklingen av strategin är helt ny i sitt slag. Kommissionen anser att liknande metoder skulle kunna tillämpas på andra makroregioner såsom Donau-regionen ⁽³⁾, Alpreionen och Medelhavsområdet om Östersjöstrategin visar sig fungera i Östersjöområdet.

— Kommissionen genomförde ett omfattande samråd under hela 2008. Ett antal samrådskonferenser anordnades i olika delar av makroregionen och avslutades med konferensen i februari 2009 i Rostock. Samrådet koncentrerades till de fyra utmaningar på vilka Östersjöstrategin bygger:

- skapa en hållbar miljö,
- öka välbördet,
- öka tillgängligheten och attraktionskraften och
- värna säkerheten och tryggheten i området.

⁽¹⁾ Yttrandet CESE 888/2009 antogs den 13 maj 2009 (ännu inte publicerat i EUT).

⁽²⁾ Den nordliga dimensionen är ett samarbete som gör det möjligt för EU, Ryssland, Norge och Island att genomföra politiska åtgärder på gemensamma samarbetsområden.

⁽³⁾ Denna ståndpunkt framfördes av kommissionär Hübner i "Towards a Strategy for the Danube Region" http://ec.europa.eu/commission_barroso/hubner/speeches/pdf/2009/07052009_u1m.pdf

2.5 Strategin åtföljs av en handlingsplan bestående av 15 prioriterade åtgärder som knyter an till de fyra utmaningarna. Varje prioriterat område ska samordnas av en Östersjöstat och länderna förväntas genomföra strategin i samarbete med samtliga berörda parter ⁽⁴⁾.

2.6 Östersjöstrategin och de föreslagna åtgärderna ska finansieras av befintliga resurser, dvs. via EU:s strukturfonder (55 miljarder euro under perioden 2007–2013), de olika Östersjöländernas statsbudgetar, frivilligorganisationer, privata källor samt via finansinstitutioner såsom Europeiska investeringsbanken, Nordiska investeringsbanken och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling.

2.7 Vid sidan av de fyra utmaningarna består strategin av ett antal övergripande åtgärder som syftar till att stärka den territoriella sammanhållningen. Bland annat följande åtgärder föreslås:

- Åtgärder för att anpassa befintlig finansiering och befintliga åtgärder till de prioriterade områden och åtgärder som anges i Östersjöstrategin.
- Åtgärder för att samordna genomförandet av EU-direktiv och undvika onödiga byråkrati.
- Åtgärder för att uppmuntra en maritim fysisk planering i medlemsstaterna som en arbetsmetod för det gränsöverskridande samarbetet.
- Utveckling av landbaserad fysisk planering i Östersjöstaterna.
- Omvandling av framgångsrika pilotprojekt inom strategin till fullskaliga åtgärder.
- Utvidgning av forskning som en grund för politiska beslut.
- Åtgärder för att förbättra och samordna insamlingen av maritima och samhällsekonomiska uppgifter i makroregionen.
- Skapandet av en regional identitet.

3. Kommentarer avseende Östersjöstrategin

3.1 EESK välkomnar rådets och kommissionens metod för att utarbeta Östersjöstrategin, framför allt det omfattande samråd som ägt rum med berörda parter i makroregionen. Strategin är innovativ, eftersom den kommer att tillämpas inom en mellanstatlig struktur och därmed går längre än EU:s traditionella regionalpolitik. Denna nya struktur ligger mellan nationsstaten och den överstatliga gemenskapen.

⁽⁴⁾ Östersjöstrategin och handlingsplanen finns på: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/baltic/documents_en.htm

3.2 De fyra utmaningarna och den åtföljande handlingsplanen utgör ett allvarligt syftande försök att på ett bättre sätt samordna utvecklingsåtgärderna i ett område som är så skiftande som Östersjöområdet, i syfte att främja territoriell sammanhållning.

3.3 Östersjöstrategin beskrivs av kommissionen som ett arbete under utveckling. Definitionerna av enskilda aspekter av Östersjöstrategin är medvetet vaga, eftersom de geografiska områdena skiftar beroende på vilken fråga som diskuteras. Till exempel är det geografiska området när man diskuterar miljöfrågor ett annat än när man diskuterar ekonomi eller transporter. Östersjöstrategin har utformats utifrån en problemdefinition där man låter dessa frågor avgöra makroregionens geografiska område. EESK anser att den komplexitet som kännetecknar de utmaningar som Östersjöregionen står inför kräver större tonvikt vid en effektiv styrning av strategin.

3.4 EESK noterar att strategin accepterats på hög politisk nivå under samrådsprocessen. Baltic Sea Trade Union Network (BASTUN), som representerar fackföreningsmedlemmar i samtliga Östersjöländer samt Ryssland, har spelat en framträdande roll under den samrådsprocess som har format Östersjöstrategin så som den ser ut i dag. Den drivkraft som skapats måste upprätthållas under genomförandet av strategin. EESK välkomnar därför åtagandet att strategin ska diskuteras i Europeiska rådet vartannat år under det polska (2011), lettiska (2013) och litauiska (2015) ordförandeskapet.

3.5 De årliga framstegsrapporterna och den översyn som ska ske vartannat år är också viktiga mekanismer som ska se till att samtliga berörda parter håller fast vid sina åtaganden. Under samråden med kommissionen framkom det att Östersjöstrategin fortfarande är ett arbete under utveckling, även om strategin officiellt lanserades den 19 juni. EESK stöder detta och anser det vara positivt att det anordnas en högnivåkonferens och ett ministermöte om strategin under det svenska ordförandeskapet i september och oktober 2009. Eftersom samråden spelade en viktig roll under utarbetandet av strategin är det viktigt att EESK deltar aktivt i arbetet med att utveckla och genomföra strategin samt sprida information om dess verksamhet.

3.6 Samtidigt som samförstånd tycktes ha uppnåtts under samråden i fråga om genomförandet av strategin gick åsikterna isär i fråga om huruvida de befintliga institutionella ramarna lämpar sig för detta genomförande. Denna och andra närbesläktade frågor kommer utan tvivel att diskuteras vidare av de berörda parterna och kommissionen ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ För en intressant och allmän diskussion om dessa institutionella frågor och om olika styrningsaspekter, se C. Schymik and P. Krumrey: EU Strategy for the Baltic Sea Region: Core Europe in the Northern Periphery?, Working Paper FG1 2009, SWP Berlin.

3.6.1 Under tiden bör strategin ta till vara de möjligheter som finns inom ramen för andra befintliga EU-initiativ, exempelvis initiativet gemensam programplanering av forskning, som erhållit ett starkt stöd från EESK. Detta initiativ kommer att bidra till kommissionens rekommendation i fråga om Östersjöstrategin, nämligen att Östersjöregionens fulla forsknings- och utvecklingspotential bör utnyttjas, så att området kan utvecklas till en välmående region.

3.7 När det gäller finansieringen av strategin vill EESK understryka att kommittén stöder en effektivare användning av befintliga, mångvariabla finansieringskällor inom EU. Insynen kan öka genom att man skapar och offentliggör budgetar för strategins prioriterade områden. Om tillräckliga resurser inte kan anslås till Östersjöstrategins olika åtgärder finns det risk för att hela strategin blir inkonsekvent och diffus samt att de berörda parternas engagemang i medlemsstaterna går förlorat. EESK upprepar därför att ett effektivt genomförande av Östersjöstrategin förutsätter att strategin får en egen separat budget, så att man kan undvika att strategin enbart blir ett politiskt utspel med mål som inte uppfylls ⁽²⁾.

3.8 Det är också tydligt att handlingsplanen innehåller frågor som kan ge upphov till viss friktion. Handlingsplanen är ett försök att säkerställa samtliga berörda parter fortsatta stöd genom att man föreslår en lång rad åtgärder med hög profil. Denna metod innebär att strategin kan uppfattas som en universallösning för alla. Strategins komplexitet är också en av dess svagheter.

3.9 Kommissionen försöker komma till rätta med det komplicerade genomförandet genom att göra varje medlemsstat ansvarig för en eller flera prioriterade åtgärder. I teorin är detta ett klokt drag. I praktiken kan det dock visa sig vara svårt att genomföra. Varje medlemsstat måste samordna åtgärder inom hela makroregionen och mellan flera olika generaldirektorat. Hela strategin omfattar 21 generaldirektorats befogenhetsområden. Erfarenheterna hittills med mellanstatligt politiskt samarbete har varit blandade. Leipzigstadgan om hållbara städer i Europa, som skulle genomföras på ett liknande sätt, har i vissa avseenden varit en besvikelse och framstegen hittills har varit få ⁽³⁾. Man kan också hävda att Östersjöstrategin är ännu mer komplicerad än Leipzigstadgan och att det finns en risk för att strategin kan bli alltför svårhanterlig.

⁽²⁾ Jfr EESK:s yttrande "Östersjöområdet: Det organiserade civila samhällets roll för förbättrat regionalt samarbete och en regional strategi", punkt 2.6 och 2.7. Partnerskapet EU-Medelhavsländerna har t.ex. en budget som är både väl tilltagen och enbart inriktad på detta partnerskap. Yttrandet antogs den 13 maj 2009 (ännu inte publicerat i EUT).

⁽³⁾ Stadgan undertecknades den 24 maj 2007 under det tyska ordförandeskapet vid ett informellt möte mellan EU:s ministrar med ansvar för stadsplanering och territoriell sammanhållning. Denna mellanstatliga stadga innehåller två rekommendationer om att i större utsträckning använda en integrerad strategi för stadsutveckling och att särskilt uppmärksamma eftersatta bostadsområden.

4. Potentiell roll för EESK i Östersjöstrategin

4.1 EESK har redan presenterat ett förslag om att inrätta ett forum för det civila samhället i Östersjöregionen och har visat att man är redo att inleda förberedelserna inför ett sådant forum⁽¹⁾. Detta forum skulle fungera parallellt med strategin och ge information för den översyn av strategin som ska ske vartannat år. Framgången för samrådiskonferenserna som ledde fram till utarbetandet av strategin belyser behovet av en kontinuerlig offentlig debatt och ökad medvetenhet om arbetet med att genomföra strategin.

4.2 EESK har tillsammans med de ekonomiska och sociala råden i Östersjöländerna en viktig roll att spela när det gäller att garantera en god samarbetsanda under genomförandet av strategin. I syfte att stärka institutionsbyggande och strukturer för det civila samhällets deltagande, framför allt i de nya medlemsstaterna och i angränsande länder såsom Ryssland, kan det vara värdefullt att få till stånd gränsöverskridande förbindelser och samarbetsprojekt mellan olika systerorganisationer, t.ex. fackföreningar, konsumentorganisationer och andra frivilligorganisationer. EESK:s ledamöter främst från de åtta Östersjöländerna bör utveckla rollerna som sändebud, interlokutör och rapportör för att möjliggöra för kommittén att hålla sig informerad om de framsteg som görs samt de utmaningar som väntar. Kommittén kan därigenom verka för att strategins olika mål uppnås.

4.3 EESK välkomnar de allvarliga försök som görs i Östersjöstrategin för att utveckla en integrerad syn på makroregionalt samarbete. Kommittén har förespråkat en sådan syn under en längre tid, i likhet med Europaparlamentet.

4.4 EESK stöder det breda angreppssätt för genomförandet som förespråkas i strategin, genom vilket medlemsstaterna ansvarar för att samordna genomförandet av de 15 prioriterade områdena och de pilotprojekt som hänger samman med dem.

4.5 Det kan hävdas att Östersjöstrategin utgör en viktig prövning av EESK:s roll. Strategin innebär en utmaning för kommittén att delta fullt ut i arbetet med att utveckla strategin, trots alla svårigheter i fråga om styrningen som diskuterats tidigare i detta yttrande. Strategin innebär en särskild utmaning för de EESK-ledamöter som kommer från de åtta Östersjöländer som omfattas av strategin. De måste ta initiativet som företrädare för det organiserade civila samhället när strategin genomförs, och detta bör ske inom ramen för forumet för det civila samhället i Östersjöregionen. Eftersom strategin sannolikt ska tillämpas under många år framöver är det av största betydelse att det inrättas en särskild observationsgrupp eller studiegrupp för Östersjöregionen inom EESK, så att hela kommittén på ett effektivt sätt kan delta i vad som kan komma att bli en modell för makroregionalt samarbete i hela Europeiska unionen.

Bryssel den 30 september 2009

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande
Mario SEPI

⁽¹⁾ Jfr EESK:s yttrande "Östersjöområdet: Det organiserade civila samhällets roll för förbättrat regionalt samarbete och en regional strategi", punkt 3.4. Yttrandet antogs den 13 maj 2009 (ännu inte publicerat i EUT).